

**Piano Strutturale Nazionale  
di Bilancio (PSB)  
di medio termine  
Italia 2025-2029**

**(Doc. CCXXXII n. 1)**

**Audizione ANCE  
presso le Commissioni Bilancio  
di Camera e Senato**

**3 ottobre 2024**

## SOMMARIO

NOTA DI SINTESI .....	3
INTRODUZIONE .....	9
IL CONTESTO MACROECONOMICO DEL PIANO.....	9
IL RUOLO DEL PNRR .....	11
LE MISURE INFRASTRUTTURALI .....	12
<i>Continuità al PNRR</i> .....	12
<i>Innovazione tecnologica e digitale</i> .....	12
<i>Sostenibilità e transizione ecologica</i> .....	12
LE VALUTAZIONI E LE PROPOSTE DELL'ANCE .....	13
CASA.....	14
CITTÀ.....	15
AMBIENTE.....	15
DIRETTIVA EPBD C.D. "CASE GREEN". .....	16
AZIONI DI RIFORMA SUL TEMA FISCALE. ....	17

## PIANO STRUTTURALE NAZIONALE DI BILANCIO (PSB) DI MEDIO TERMINE ITALIA 2025-2029

### NOTA DI SINTESI

#### Un Piano di medio periodo

Il Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine per gli anni 2025-2029, costituisce un'innovazione programmatica potenzialmente in grado di garantire un percorso coerente di azione di politica economica, superando la logica del brevissimo periodo e di emergenza che, purtroppo, ha caratterizzato innumerevoli Leggi di Bilancio degli ultimi vent'anni.

La lettura del documento, però, non sembra rassicurare sul timore che si apra una stagione di risanamento di bilancio realizzata, come nel passato, tagliando la spesa per investimenti.

#### Timori per l'attuazione del Piano

L'Ance, infatti, non può che esprimere preoccupazione per le possibili conseguenze che l'obiettivo di una progressiva riduzione dell'incidenza della spesa primaria sul PIL possa determinare sulla componente in conto capitale della spesa.

Il Piano, nel fare esplicito riferimento al **contenimento della spesa primaria corrente e alla minore spesa per i contributi agli investimenti** (per effetto del ridimensionamento dei bonus edilizi), non indica strumenti efficaci per contenere le spese correnti, il cui difficile contenimento potrebbe spingere il decisore pubblico ad intervenire sugli investimenti.

**Non si dimentichi quanto avvenuto in passato**, quando il necessario rigore sui conti pubblici ha conseguito l'**unico effetto di bloccare l'attività di investimento delle amministrazioni pubbliche, con conseguenze che il Paese ancora sconta per i mancati investimenti nella manutenzione del territorio e delle infrastrutture esistenti.**

#### La prossima Legge di Bilancio

Per questo l'Ance ribadisce la **necessità che la prossima manovra di bilancio**, la prima del ciclo pluriennale di attuazione del PSB, **non compri gli investimenti pubblici ordinari** per garantire l'equilibrio dei conti. In questo modo, inoltre, **il PNRR manterrebbe la sua natura aggiuntiva** rispettando la funzione originaria di aumento della crescita economica e della resilienza del Paese, attuale e futura.

#### ...e quelle successive

Ci aspettiamo, infatti, che tutte le prossime manovre di finanza pubblica, in coerenza con il PSB, siano finalizzate al sostegno della crescita economica, considerando da un lato l'esigenza di delineare il "dopo PNRR", per proseguire il percorso di modernizzazione e sviluppo del Paese avviato con il Piano europeo, dall'altro la necessità del rispetto dei nuovi vincoli del Patto di Stabilità e Crescita europeo.

### L'effetto del PNRR sul PIL

Il PSB riconosce, correttamente, l'impatto macroeconomico che il PNRR ha avuto – e avrà - sul PIL. Secondo il rapporto, infatti, nei prossimi anni, gli investimenti del PNRR faranno crescere il PIL di 6 punti percentuali in più nel 2031, per l'effetto combinato di investimenti e riforme.

Se questo è vero – e noi riteniamo che lo sia – **allora è resa giustizia alla nostra idea, espressa in tanti anni di audizioni, sul ruolo fondamentale sulla crescita economica degli investimenti in infrastrutture.**

### Gli impegni programmatici del Piano

Seppure di fronte a tale evidenza, però, il documento appare timido nel delineare gli impegni programmatici.

L'azione riformatrice sembra concentrarsi, principalmente, su:

- Il settore della giustizia;
- l'amministrazione fiscale;
- la gestione responsabile della spesa pubblica;
- il supporto alle imprese e la promozione della concorrenza;
- la Pubblica Amministrazione, ivi inclusi i servizi di cura per la prima infanzia.

### Le proposte dell'ANCE:

Pur condividendo l'importanza dei temi posti, non appaiono sufficienti ad affrontare le questioni più rilevanti in tema di sostegno alla creazione di ricchezza e di adeguamento del Paese alle istanze provenienti dai cittadini.

Ecco alcuni temi che, secondo l'Ance, dovrebbero avere un rango primario tra le scelte strategiche della nazione:

#### **LA CASA**

Anni di disimpegno dello Stato hanno determinato un vuoto per le classi sociali più bisognose, oltre ad innescare un lento e inesorabile processo di degrado del patrimonio residenziale pubblico.

Le esperienze di housing sociale di natura privata degli ultimi anni appaiono insufficienti a rispondere alla grande domanda di case in affitto o in vendita a canoni o prezzi sostenibili.

La fascia più colpita è quella dei giovani della classe media e bassa, che non possono permettersi di acquistare una casa e sono costretti a pagare affitti molto alti, avendo un accesso limitato o nullo agli alloggi sociali.

Una situazione che va ad aggravarsi con lo sviluppo turistico, che in alcune città spinge a destinare numerosi immobili alla ricettività temporanea (640.000 secondo le stime dell'Associazione Italiana Gestori Affitti Brevi - AIGAB).

Secondo l'ultimo Rapporto della BEI, in Italia, il 66% delle famiglie a basso reddito supera la soglia di **"sovraccarico dei costi abitativi"**, ovvero costi dell'abitazione che superano il 40% del reddito disponibile.

## Un Piano di housing sociale

Di qui l'urgenza di avviare un **Piano nazionale di housing sociale**, che ricomprenda una più ampia e articolata offerta abitativa, con alloggi pensati per diverse categorie di utenze, con un forte mix tra proprietà ed affitto, innescando, nel contempo, la riqualificazione di ampie porzioni delle nostre città.

Ciò è maggiormente vero nelle grandi città, nelle quali il costo della vita ha creato una crescente disuguaglianza nell'accesso alle abitazioni. L'integrazione delle politiche abitative deve prevedere investimenti in alloggi sociali e forme di locazione flessibile a prezzi calmierati.

## LA RIGENERAZIONE URBANA

## La rigenerazione urbana per lo sviluppo

Le città possono svolgere un ruolo fondamentale nelle politiche di investimento, interpretando un modello di sviluppo fondato sul riuso e la razionalizzazione delle aree urbanizzate, sulla sostituzione del patrimonio edilizio esistente e sul contenimento del consumo di suolo, sull'adattamento delle città e degli edifici ai rischi legati al cambiamento climatico e sull'attenzione ai temi energetici.

Dobbiamo essere in grado di affrontare una trasformazione continua, compresa quella degli stili di vita, del mondo del lavoro e della mobilità: c'è bisogno di una nuova progettualità degli spazi urbani e di una nuova offerta edilizia.

Una strategia che, come Ance va affermando da anni, passa necessariamente da una regia nazionale, una governance in grado di dare unitarietà alle strategie e alle politiche urbane anche attraverso la disponibilità di risorse adeguate e stabili nel tempo con la creazione di un **Fondo nazionale per la rigenerazione urbana**. Questo significherebbe evitare l'eccessiva frammentazione di finanziamenti e azioni che ha sempre caratterizzato questo ambito di intervento.

## AMBIENTE

## Un Piano per l'ambiente

I cambiamenti climatici e l'aumento della frequenza degli eventi naturali estremi, uniti alla fragilità del territorio italiano, richiedono un'attenzione particolare al tema della prevenzione e messa in sicurezza idrogeologica e sismica del territorio.

Vale la pena ricordare come la spesa per contrastare i fenomeni di dissesto idro-geologico sia triplicata negli ultimi 15 anni: **se prima del 2009 i danni annuali erano, in media, di 1 miliardo l'anno dal 2009 ad oggi la media annuale a carico dello Stato per le catastrofi climatiche raggiunge i 3,3 miliardi.**

È assolutamente necessario avviare un **Piano di messa in sicurezza del territorio**, destinando a tale finalità risorse adeguate per intervenire nelle aree a maggiore rischiosità.

**...e uno per  
l'acqua**

La crisi climatica in atto impatta anche sulla disponibilità di risorse idriche.

Negli ultimi anni, in Italia, si è registrato un significativo aumento delle zone colpite da siccità estrema, determinato da una riduzione delle precipitazioni e dall'incremento delle temperature, oltre che dall'aumento dei fenomeni atmosferici estremi (piene, siccità e ondate di calore).

Per tale obiettivo, bisogna accelerare e potenziare la realizzazione del **Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico**, in modo da aumentare l'efficienza nell'utilizzo dell'acqua in tutti i settori (civile, industriale, energetico, agricolo), attivando sistemi di monitoraggio, investendo in manutenzione e sviluppo delle reti e degli impianti, incentivando il riciclo e la raccolta.

**DIRETTIVA "CASE GREEN"**

**L'efficienza  
energetica degli  
edifici**

L'entrata in vigore della direttiva 1275 del 2024 sulla prestazione energetica nell'edilizia, che dovrà essere recepita a livello nazionale entro il 2026, impone fin da subito un **riordino degli interventi fiscali per avviare un piano di riqualificazione energetica e sismica del patrimonio immobiliare** che consenta di ridurre progressivamente le emissioni di CO2 degli immobili e mettere in sicurezza un patrimonio edilizio vetusto.

Voglio ricordare, infatti, che con la prossima scadenza del 31 dicembre 2024 l'intero sistema di incentivi si ridurrà al solo 36% per la riqualificazione delle singole abitazioni, senza alcun riferimento alla qualità degli edifici.

**Definire un piano, serio ed efficace, per la riqualificazione immobiliare è un obiettivo non più rimandabile**, considerando che quasi 12,2 milioni di edifici (il 75% degli edifici residenziali esistenti) è stato costruito prima dell'emanazione delle norme antisismiche (1974) e di quelle sull'efficienza energetica (1976), nonché dei relativi decreti attuativi. **Un patrimonio che ha, abbondantemente superato, in media, i 40 anni, soglia temporale oltre la quale si rendono indispensabili interventi di manutenzione.**

Gli edifici sono responsabili del 40% del consumo energetico e il 36% delle emissioni dirette e indirette di gas a effetto serra legate all'energia. L'80% dell'energia consumata dalle famiglie in Europa è dovuta al riscaldamento, raffrescamento degli ambienti e all'acqua calda per uso domestico.

**Dall'esperienza  
del  
Superbonus...**

Con il Superbonus, introdotto nel maggio 2020, è stato avviato un primo importante processo di riqualificazione energetica che ha coinvolto il 5,8% dello stock edilizio (circa 500 mila interventi).

Per proseguire in questa direzione, la Direttiva delinea un programma con obiettivi molto ambiziosi, che sollecitano un sostegno pubblico, sebbene accanto a risorse private, e una politica industriale lungimirante per la filiera delle costruzioni, che deve essere messa in grado di esprimere il suo grande potenziale in termini di impatto economico, sociale, ambientale e tecnologico.

### ...a un Piano per l'efficienza energetica

Infine, il coinvolgimento del settore privato ha il vantaggio di garantire una gestione e una manutenzione a lungo termine dell'opera realizzata. I modelli di concessione, in cui il privato gestisce e mantiene l'immobile per un periodo definito, assicurano che le strutture rimangano in buone condizioni nel tempo.

Per questo obiettivo, non è più rimandabile un Piano pluriennale di efficientamento energetico degli edifici, che offra una griglia di incentivi inversamente proporzionali alle possibilità economiche dei possessori di immobili con basse prestazioni energetiche.

**Un Piano che sia in grado di sostenere chi non ce la fa e orientare chi può**, mettendo a disposizione un catalogo di strumenti capaci di garantire un numero di interventi coerente con gli ambiziosi obiettivi della Direttiva.

Alcune misure possono essere a impatto sul bilancio, quali:

- i) un mercato per i certificati bianchi per il settore residenziale civile;
- ii) un Sistema Informativo sugli Attestati di Prestazione Energetica (APE);
- iii) modifiche ai regolamenti condominiali per facilitare interventi di risparmio energetico.

Altre misure determineranno certamente un costo, costo che, però, garantirà l'obiettivo della decarbonizzazione insieme a quello della crescita economica, come avvenuto negli ultimi tre anni.

### CARO MATERIALI

### Prorogare la misura per evitare lo stop dei cantieri

Accanto alla visione pluriennale e al finanziamento dei soprarichiamati programmi, è indispensabile che la prossima Legge di Bilancio preveda la proroga della misura relativa al caro materiali (DL Aiuti) in scadenza al 31 dicembre 2024.

Tale proroga è necessaria per **evitare il blocco di migliaia di cantieri ad inizio gennaio** e poter realizzare, quindi, gli investimenti previsti nell'ambito del PNRR (e non solo) e garantire gli importanti effetti sulla crescita economica previsti nel PSB.

Il problema del costo dei materiali continua, infatti, a rappresentare un ostacolo alla tempestiva realizzazione dei cantieri in Italia. I livelli dei prezzi rimangono elevati (circa il 30% sopra i livelli di 3/4 anni fa) nonostante il calo dell'inflazione e la fine del superbonus.

Il costo della misura è stimato in circa 2 miliardi di euro (in linea con la tendenza del 2024), al lordo di eventuali residui degli stanziamenti degli anni passati.





## INTRODUZIONE

*Il Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine per gli anni 2025-2029, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2024 e trasmesso il 1° ottobre 2024 alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, costituisce il primo adempimento della nuova normativa europea, introdotta nel 2023, relativa al Patto di Stabilità e Crescita (PSC).*

*Il documento ha un orizzonte quinquennale (2025-2029) ma l'aggiustamento di finanza pubblica viene ripartito su un orizzonte maggiore (sette anni), coerentemente con il periodo massimo previsto dalla normativa europea.*

*Da questa impostazione programmatica, quindi, dovrebbero derivare le scelte di politica economica che avranno effetto nei prossimi anni, attribuendo a questo momento contabile un ruolo centrale nella definizione delle strategie di sviluppo.*

*Nel definire il percorso di riduzione del debito, l'aggiustamento previsto dovrebbe, nelle intenzioni del legislatore europeo, garantire effetti graduali che saranno valutati non solo in base a rigidi obiettivi numerici, ma anche alla capacità di promuovere investimenti e crescita.*

*E', infatti, uno degli obiettivi principali della riforma europea quello di bilanciare la sostenibilità del debito pubblico con la necessità di sostenere la crescita economica attraverso investimenti pubblici, in particolare quelli collegati alla transizione ecologica e digitale, così come quelli previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).*

*Tutto ciò per evitare quanto avvenuto nel periodo 2007-2020, quando i Paesi maggiormente indebitati – tra i quali l'Italia – produssero una riduzione degli investimenti pubblici in nome del consolidamento fiscale che ha finito per provocare una preoccupante riduzione della crescita economica e il dissipamento delle potenzialità future di quei paesi.*

*Nella presente audizione si affronteranno le azioni e gli obiettivi del Piano maggiormente rilevanti per le prospettive del settore, e si avvanzeranno proposte per una sua possibile integrazione, al fine di offrire un ambiente favorevole alla crescita di un comparto economico fondamentale per l'intera economia italiana.*

## IL CONTESTO MACROECONOMICO DEL PIANO

Con riferimento agli investimenti fissi lordi della PA, nel 2024 è previsto un ulteriore consistente aumento del +10,9% in valori correnti rispetto all'anno precedente (dopo il +29% del 2023 su base annua). Su tale tendenza positiva continua ad incidere certamente l'avanzamento dei lavori previsti all'interno del PNRR, peraltro confermata dall'ottima performance della spesa per investimenti effettuata dai comuni (+34,6% rispetto ai primi 7 mesi del 2023, dati Siope).

Nel 2025 l'aumento previsto è del +6,3%, cui segue un +5,3% nell'anno successivo. Per il 2027 si stima una battuta di arresto, quantificata in -3,9% su base annua<sup>1</sup>.

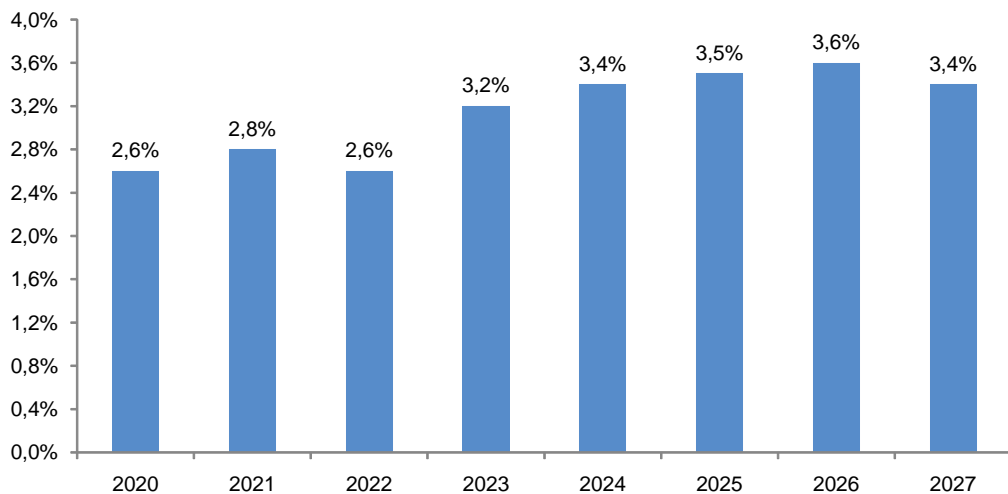
**SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER INVESTIMENTI FISSI LORDI A LEGISLAZIONE VIGENTE - Milioni di euro correnti**

	2023	2024	2025	2026	2027
Totale investimenti fissi lordi	67.599	74.979	79.729	83.966	80.728
variazione assoluta rispetto all'anno precedente (milioni di euro)	15.204	7.380	4.750	4.237	-3.238
var. % rispetto all'anno precedente in valore	29,0	10,9	6,3	5,3	-3,9

Elaborazione Ance su dati Istat e Piano strutturale di bilancio di medio termine, settembre 2024

La dinamica positiva della spesa per investimenti pubblici si riflette in un aumento della quota sul Pil, che, a fronte di una incidenza media annua per il triennio 2020-22 del 2,7%, raggiunge, mediamente, il 3,4% nel quinquennio 2023-2027.

**SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER INVESTIMENTI FISSI LORDI IN ITALIA - % sul PIL**



Elaborazione Ance su dati Istat e Piano strutturale di bilancio di medio termine, settembre 2024

In tale quadro, certamente positivo degli investimenti pubblici, è opportuno porre l'attenzione su alcune valutazioni contenute nel documento riferite alle costruzioni; un

<sup>1</sup> In termini assoluti il Piano prevede risorse aggiuntive per 15,2 miliardi nel 2023, 7,4 miliardi nel 2024 4,75 nel 2025 4,2 nel 2026 e una riduzione di 3,2 miliardi nel 2027.

settore che nell'ultimo triennio è stato una delle leve più importanti, contribuendo per circa un terzo alla significativa crescita dell'economia italiana.

In particolare, il Governo ritiene che *“per il 2024 le costruzioni non subiranno un rallentamento in quanto “la normalizzazione” del regime di agevolazioni fiscali per gli edifici residenziali potrà essere controbilanciata dalla buona performance dell'ingegneria civile, anche per effetto dell'impulso fornito dai progetti del PNRR”*. Inoltre, sull'andamento delle costruzioni, oltre alla conclusione degli interventi legati al piano di Resilienza, il Governo indica come ulteriore elemento positivo gli investimenti per l'efficientamento energetico del patrimonio residenziale pubblico (ERP) introdotti dalla settima missione del PNRR. È inoltre, volontà dell'Esecutivo avviare politiche abitative volte ad aiutare soggetti vulnerabili attraverso la realizzazione di interventi di social housing e misure per la costruzione di alloggi per lavoratori.

Sebbene alcuni indicatori Istat sembrano confermare tale stima, evidenziando un trend ancora positivo per il settore, manteniamo un atteggiamento di cautela nella lettura dei dati disponibili; un'occasione di riflessione sarà offerta dalla pubblicazione dei dati revisionati dall'Istat che verranno diffusi in questi giorni.

## **IL RUOLO DEL PNRR**

Nel PSB è affermato che *“l'impatto macroeconomico degli investimenti addizionali e delle principali riforme previste nel PNRR [...] porterebbe il PIL ad un livello più elevato del 6,0 per cento nel medio termine, ovvero dello 0,7 per cento al 2024 e del 2,0 per cento nel medio periodo (2031). Considerando anche gli impatti delle riforme, i cui effetti si manifestano in misura più graduale, si arriverebbe, complessivamente, a un incremento del livello del PIL pari all'1,9 per cento per il 2024”*.

Questa affermazione rende perfettamente l'importanza degli investimenti pubblici sulla crescita economica e sulle sue capacità prospettiche.

Meno chiaro, in termini di impegni programmatici, appare quanto affermato più avanti, laddove viene anticipata l'azione riformatrice, che verterà, principalmente, su:

- Il settore della giustizia;
- l'amministrazione fiscale;
- la gestione responsabile della spesa pubblica;
- il supporto alle imprese e la promozione della concorrenza;
- la Pubblica Amministrazione, ivi inclusi i servizi di cura per la prima infanzia.

Pur condividendo l'importanza dei temi posti a base dell'azione pluriennale di governo, non appaiono sufficienti ad affrontare le questioni più rilevanti in tema di sostegno alla creazione di ricchezza e di adeguamento del Paese alle istanze provenienti dai cittadini.

Di particolare interesse l'anticipazione di misure atte a rafforzare *“il sistema di garanzia pubbliche e altri strumenti per promuovere la finanza sostenibile”*, uno strumento in grado di affrontare il tema della finanziabilità di investimenti che, per loro

nature, non garantiscono rendimenti in linea con le aspettative dei mercati finanziari tradizionali. Le infrastrutture sociali, ad esempio, necessitano di un livello di costi che rendano possibile la sostenibilità (*affordability*) economica per le componenti più deboli della società.

## LE MISURE INFRASTRUTTURALI

### Continuità al PNRR

Nella parte terza del Piano, viene descritto l'impegno per migliorare le infrastrutture di trasporto e chiudere i divari infrastrutturali territoriali, con particolare attenzione al Mezzogiorno, nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Questo include investimenti per ridurre le perdite idriche e migliorare la rete ferroviaria regionale.

Un tale approccio richiede, necessariamente, una risposta organica tra grandi infrastrutture di collegamento e reti secondarie, in modo da rendere gli investimenti sulla rete primaria davvero efficaci. Per questo, occorrerà dare continuità all'attività diffusa di investimento pubblico, che nella fase di attuazione del PNRR ha visto proprio gli Enti Locali tra i principali, ed efficaci, protagonisti.

### Innovazione tecnologica e digitale

Viene evidenziato l'investimento nella digitalizzazione delle imprese e nelle tecnologie emergenti, con il potenziamento del programma 'Italia 5G' e misure di supporto alle tecnologie come blockchain, intelligenza artificiale e Internet of Things.

### Sostenibilità e transizione ecologica

Il documento pone particolare enfasi sugli investimenti per la transizione ecologica, con iniziative per lo sviluppo delle energie rinnovabili e infrastrutture di accumulo e trasmissione energetica, nonché progetti di riqualificazione energetica degli edifici pubblici e privati

Tale obiettivo *“richiederà oltre 174 miliardi di investimenti aggiuntivi cumulati, tra il 2024 e il 2030, con un incremento del 27 per cento rispetto a quanto previsto nello scenario a legislazione vigente”*.

Si tratta di un impegno certamente ambizioso, anche perché gli investimenti necessari dovranno essere, perlopiù, *“assicurati dal settore privato, data l'impossibilità del settore pubblico di far fronte a un fabbisogno così elevato e l'attitudine del mercato a favorire l'allocazione più efficiente dei capitali.”*

Particolare attenzione merita il riferimento ai cd. BTP Green, introdotti nel 2021 con l'obiettivo di finanziare investimenti nel campo della sostenibilità ambientale.

Il Rapporto ricorda che le emissioni di BTP green hanno raggiunto, dal marzo 2021 ad oggi, un circolante sul mercato pari a 45,65 miliardi, dei quali 13,5 miliardi emessi nel 2021, 8 miliardi emessi nel 2022, 13,9 miliardi emessi nel 2023 e 10,25 miliardi emessi nel 2024 (alla data del 18 luglio 2024). Si tratta di risorse importanti e sebbene rappresentino un passo importante verso la promozione di un'economia più sostenibile e attrarre investitori internazionali sensibili ai temi ESG, **per ottenere un impatto significativo, sarà necessario aumentarne la scala e garantire che i fondi raccolti siano utilizzati in maniera efficace per progetti che effettivamente promuovano la transizione ecologica e aumentino la capacità del territorio di rispondere ai cambiamenti climatici, con investimenti mirati alla difesa idraulica del territorio.**

## LE VALUTAZIONI E LE PROPOSTE DELL'ANCE

L'Ance non può che esprimere preoccupazione per le possibili conseguenze che l'obiettivo di una progressiva riduzione dell'incidenza della spesa primaria sul PIL possa determinare sulla componente in conto capitale della spesa.

Nonostante il Piano faccia esplicito riferimento al contenimento della spesa primaria corrente e alla minore spesa per i contributi agli investimenti (per effetto del ridimensionamento dei bonus edilizi), il timore è che la difficoltà e, spesso, l'impossibilità di contenere le spese correnti spinga il decisore pubblico ad intervenire sugli investimenti.

Non si dimentichi quanto avvenuto in passato, quando il necessario rigore sui conti pubblici ha esaurito il suo effetto nel bloccare l'attività di investimento delle amministrazioni, con conseguenze che il Paese ancora sconta per i mancati investimenti nella manutenzione del territorio e delle infrastrutture esistenti.

Per questo l'Ance ribadisce la necessità che la prossima manovra di bilancio non comprima gli investimenti pubblici ordinari per garantire l'equilibrio dei conti. In questo modo, inoltre, il PNRR manterrebbe la sua natura aggiuntiva rispettando la funzione originaria di aumento della crescita economica e della resilienza del Paese attuale e futura.

Le prossime Leggi di Bilancio, in coerenza con il PSB, dovranno necessariamente essere finalizzate al sostegno della crescita economica, considerando da un lato l'esigenza di delineare il "dopo PNRR", per proseguire il percorso di modernizzazione e sviluppo del Paese avviato con il Piano europeo, dall'altro la necessità del rispetto dei nuovi vincoli del Patto di Stabilità europeo.

Per questi obiettivi, sarà necessario **finanziare un "parco progetti"** indirizzato verso obiettivi strategici già perseguiti dal PNRR: come la transizione ecologica, l'innovazione e la coesione sociale, ambiti prioritari sui quali intervenire, ripresi anche nel recente **Rapporto sulla competitività europea di Mario Draghi**, che richiedono investimenti a sostegno del processo di decarbonizzazione e di riduzione della dipendenza energetica del Paese e per l'aumento della produttività.

Nel contesto dei nuovi vincoli di finanza pubblica che si sta delineando, è indispensabile saper individuare quegli investimenti che avranno un ritorno maggiore in termini di impatto ambientale e sociale.

Di seguito, quattro priorità individuate dall'Ance che richiedono una **programmazione pluriennale sostenuta da risorse adeguate e stabili nel tempo**.

## **CASA**

Anni di disimpegno dello Stato hanno determinato un vuoto, una drammatica carenza di abitazioni per le classi sociali più bisognose, oltre ad innescare un lento e inesorabile processo di degrado del patrimonio residenziale pubblico. Inoltre, le esperienze di housing sociale avanzate negli ultimi anni appaiono insufficienti a rispondere a una domanda crescente di immobili in locazione o in vendita a canoni o prezzi sostenibili. Una situazione che va ad aggravarsi con lo sviluppo turistico, che in alcune città destina numerosi immobili alla ricettività temporanea: secondo le stime dell'Associazione Italiana Gestori Affitti Brevi (AIGAB) sono circa 640.000 le seconde case destinate ad affitti brevi.

La mancanza di una adeguata offerta di edilizia sociale (pubblica e privata) ha creato una situazione molto complessa. La fascia più colpita è quella dei giovani della classe media e bassa che non possono permettersi di acquistare una casa e subiscono affitti molto alti, avendo un accesso limitato o nullo agli alloggi sociali.

Una situazione che va ad aggravarsi a causa della sottrazione al mercato di numerosi immobili destinati a fini turistici: circa 640.000 le seconde case destinate ad affitti brevi, non in grado, quindi, di soddisfare una domanda di contratti stabili per locazioni immobiliari.

Secondo l'ultimo Rapporto della BEI, in Italia, il 66% delle famiglie a basso reddito supera la soglia di "sovraccarico dei costi abitativi", che indica che i costi totali dell'abitazione superano il 40% del reddito disponibile della famiglia.

Di qui l'urgenza di avviare un **Piano nazionale di housing sociale** che ricomprenda una più ampia e articolata offerta abitativa, con alloggi pensati per diverse categorie di utenze, con un forte mix tra proprietà ed affitto, innescando la riqualificazione di ampie porzioni delle nostre città.

Ciò è maggiormente vero nelle grandi città, nelle quali il costo della vita ha creato una crescente disuguaglianza nell'accesso alle abitazioni. L'integrazione delle politiche abitative deve **prevedere investimenti in alloggi sociali e forme di locazione flessibile a prezzi calmierati**.

Queste misure aiutano, inoltre, a **contrastare il fenomeno della gentrificazione**, già evidente in molte città italiane e a garantire che i centri urbani rimangano accessibili a una vasta gamma di cittadini, promuovendo inclusione sociale e coesione comunitaria.

Se l'obiettivo prioritario delle politiche abitative è favorire l'accesso alla casa a condizioni sostenibili in rapporto a varie condizioni economiche, è importante trovare

soluzioni che vedano il soggetto pubblico dialogare sempre di più in una logica di partnership pubblico-privata.

Al tempo stesso, per garantire l'efficacia delle politiche abitative, è indispensabile **attivare un canale di risorse pluriennale, che non si limiti a fornire fondi temporanei, ma che sia in grado di assicurare investimenti continuativi, stabili e strutturali**. Le risorse, infatti, devono essere non solo adeguate in termini quantitativi, ma soprattutto certe e destinate a progetti di lungo periodo, in modo da consentire una pianificazione sostenibile e costante nel tempo.

## **CITTÀ**

Le città possono svolgere un ruolo fondamentale nelle politiche italiane, interpretando un modello di sviluppo fondato sul riuso e la razionalizzazione delle aree urbanizzate, sulla sostituzione del patrimonio edilizio esistente e sul contenimento del consumo di suolo, sull'adattamento delle città e degli edifici ai rischi legati al cambiamento climatico e sull'attenzione ai temi energetici.

La questione demografica impone una seria riflessione sulle politiche da attuare per evitare una desertificazione generazionale. Dobbiamo essere in grado di affrontare una trasformazione continua, compresa quella degli stili di vita, del mondo del lavoro e della mobilità: c'è bisogno di una nuova progettualità degli spazi urbani e di una nuova offerta edilizia.

Una strategia che, come Ance va affermando da anni, passa necessariamente da una regia nazionale, una governance in grado di dare unitarietà alle strategie e alle politiche urbane anche attraverso la disponibilità di risorse adeguate e stabili nel tempo con la creazione di un **Fondo nazionale per la rigenerazione urbana**. Questo significherebbe evitare l'eccessiva frammentazione di finanziamenti e azioni che ha sempre caratterizzato questo ambito di intervento.

## **AMBIENTE**

I cambiamenti climatici e l'aumento della frequenza degli eventi naturali estremi, uniti alla fragilità propria del territorio italiano, richiedono un'attenzione particolare al tema della prevenzione e messa in sicurezza idrogeologica e sismica del territorio e degli immobili, pubblici e privati. Occorre avviare un **Piano di messa in sicurezza del territorio**, destinando a tale finalità risorse adeguate per intervenire nelle aree a maggiore rischiosità.

La crisi climatica in atto impatta anche sulla disponibilità di risorse idriche. Negli ultimi anni, in Italia, si è registrato un significativo aumento delle zone colpite da siccità estrema, determinato da una riduzione delle precipitazioni e dall'incremento delle temperature, oltre che dall'aumento dei fenomeni atmosferici estremi (piene, siccità e ondate di calore).

Per tale obiettivo, bisogna accelerare e potenziare la realizzazione del **Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico**, in

modo da aumentare l'efficienza nell'utilizzo dell'acqua in tutti i settori (civile, industriale, energetico, agricolo), attivando sistemi di monitoraggio, investendo in manutenzione e sviluppo delle reti e degli impianti, incentivando il riciclo e la raccolta.

## **DIRETTIVA EPBD C.D. "CASE GREEN"**

L'entrata in vigore della direttiva (UE) 2024/1275 sulla prestazione energetica nell'edilizia, che dovrà essere recepita a livello nazionale entro il 2026, impone fin da subito un **riordino degli inventivi fiscali per avviare un piano di riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare** che consenta di ridurre progressivamente le emissioni di CO2 degli immobili e raggiungere l'obiettivo della totale decarbonizzazione entro il 2050.

E' un obiettivo non più rimandabile considerando che quasi il 75% degli edifici residenziali esistenti (12,2 milioni di edifici) è stato costruito prima dell'emanazione delle norme antisismiche (1974) e di quelle sull'efficienza energetica (1976), nonché dei relativi decreti attuativi. Un patrimonio che ha, abbondantemente superato, in media, i 40 anni, soglia temporale oltre la quale si rendono indispensabili interventi di manutenzione.

Gli edifici sono responsabili del 40% del consumo energetico e il 36% delle emissioni dirette e indirette di gas a effetto serra legate all'energia. L'80% dell'energia consumata dalle famiglie in Europa è dovuta al riscaldamento, raffrescamento degli ambienti e all'acqua calda per uso domestico.

Con il Superbonus, introdotto nel maggio 2020, è stato avviato un primo importante processo di riqualificazione energetica che ha coinvolto il 5,8% dello stock edilizio (circa 500 mila interventi).

Per proseguire in questa direzione, la Direttiva delinea un programma con obiettivi molto ambiziosi che sollecitano un sostegno pubblico, in termini di risorse e di una politica industriale lungimirante per la filiera delle costruzioni, che deve essere messa in grado di esprimere il suo grande potenziale in termini di impatto economico, sociale, ambientale e tecnologico.

Infine, il coinvolgimento del settore privato ha il vantaggio di garantire una gestione e una manutenzione a lungo termine dell'opera realizzata. I modelli di concessione, in cui il privato gestisce e mantiene l'immobile per un periodo definito, assicurano che le strutture rimangano in buone condizioni nel tempo.

I contratti di PPP permettono una pianificazione a lungo termine dei costi di manutenzione e di eventuali ristrutturazioni che consentono di mantenere l'infrastruttura operativa ed efficiente.



E' un aspetto da non sottovalutare perché la manutenzione richiede costi significativi. Ad esempio, per gli interventi ferroviari, secondo il Rapporto Draghi, la manutenzione rappresenta circa un quarto di tutta la spesa per la rete.

## AZIONI DI RIFORMA SUL TEMA FISCALE

*Sotto il profilo generale, pur trattandosi di intendimenti che devono poi trovare esplicitazione a partire dalla prossima legge di bilancio, si esprime apprezzamento relativamente ad alcune misure fiscali delineate nel documento e alla base delle prossime manovre economiche.*

Più concretamente, il Piano prevede, anzitutto, la **prosecuzione dell'attuazione della riforma fiscale** e manifesta l'intenzione di:

- Promuovere il concordato preventivo e l'adempimento collaborativo;
- Prevedere in maniera strutturale la rimodulazione delle aliquote IRPEF e gli effetti del cuneo fiscale;
- Completare il riordino del sistema della riscossione;
- Provvedere al riordino delle spese fiscali.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, si precisa che il riordino delle spese fiscali punta a razionalizzare e semplificare specifiche materie, quali l'imposta di registro, l'imposta sulle successioni e donazioni, al fine di ridurre le complessità presenti nel sistema tributario italiano.

Il Piano evidenzia che il riordino delle spese fiscali consentirà di definire un **sistema di agevolazioni fiscali basato su programmazione, selettività, e monitoraggio ex ante**: in pratica, il sistema di agevolazioni fiscali sarà incentrato sull'autorizzazione preventiva e sul monitoraggio ex ante da parte dell'Amministrazione sulla base di criteri oggettivi, mediante la creazione di piattaforme dedicate e la definizione di tetti di spesa.

Il che dovrebbe consentire di verificare in anticipo la sostenibilità finanziaria delle misure di agevolazione.

Il Piano fa anche riferimento alle varie misure previste per il raggiungimento degli **obiettivi di transizione ecologica ed energetica**, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici.

Tra queste si richiama la **Direttiva c.d. Case Green**, che prevede un obiettivo vincolante per la riduzione del consumo medio di energia primaria dell'intero parco immobiliare residenziale, ovvero un risparmio di almeno il 16 per cento rispetto al 2020 entro il 2030, di cui il 55 per cento da conseguire nel 43 per cento degli edifici con prestazioni peggiori.

Ciò premesso, viene rilevato che, al fine di raggiungere tale obiettivo, si intende adottare nuove misure, che, senza produrre effetti sulla finanza pubblica, possono rimuovere barriere informative e amministrative e sostenere la decarbonizzazione innescando meccanismi virtuosi per gli investimenti privati.

Tali misure punteranno a:

- iv) creare un mercato per i certificati bianchi per il settore residenziale civile per incentivare gli interventi più efficienti e ridurre il ruolo delle detrazioni fiscali;
- v) rendere pubblico, accessibile e integrato con il catasto l'archivio 'Sistema Informativo sugli Attestati di Prestazione Energetica';
- vi) facilitare interventi di risparmio energetico, mediante modifiche ai regolamenti condominiali.

In merito, come ANCE, riteniamo essenziale **ripensare ai “bonus fiscali” introducendo un incentivo a favore di famiglie e cittadini** che si trovano a dover necessariamente intervenire nella riqualificazione del proprio immobile e che devono quindi poter contare su uno **strumento**, anche di natura fiscale, che sia **stabile nel tempo, certo nelle sue regole applicative e sostenibile finanziariamente per tutti gli attori coinvolti**.

In attesa che il processo si compia, e considerati gli obiettivi di efficientamento energetico posti dall'UE, occorre intervenire nel breve periodo, **prorogando almeno sino al 2026, i bonus edili per la riqualificazione energetica e antisismica, in scadenza al 31 dicembre 2024**. Si tratta, in particolare, dell'*Ecobonus*, del *Sismabonus* e del *Bonus Ristrutturazioni al 50%* che sino ad oggi hanno consentito a famiglie e imprese di poter accedere agli interventi di recupero dei propri immobili.

Inoltre, per mettere a terra progetti complessi di rigenerazione, è ugualmente necessario **ridurre l'onere fiscale a carico delle imprese che acquistano fabbricati da rinnovare completamente** in chiave energetica ed antisismica ed **incentivare la domanda** che si indirizza verso **prodotti riqualificati e performanti e quella dei giovani** che, per la prima volta, si affacciano nel mercato dalle proprietà immobiliare, nonché attivare strumenti idonei a **favorire i processi di vera e propria sostituzione edilizia**.

Altrettanto importante è poi l'intervento sul comparto delle **locazioni residenziali**, nel quale occorre **coinvolgere sempre più gli operatori professionali** che sono gli unici in grado di offrire soluzioni abitative integrate e di qualità. Tale obiettivo chiama in causa la tassazione degli affitti in capo alle imprese che, oggi, è particolarmente oneroso e disincentivante.

Il Piano fornisce anche un quadro delle azioni intraprese per **ridurre il divario tra Nord e Sud** del Paese.

Tra queste, nella materia fiscale, si fa riferimento all'istituzione della Zona Economica Speciale Unica Mezzogiorno e all'adozione del relativo Piano Strategico.

Tra le misure che si intende adottare, invece, viene sottolineato l'impegno ad azioni prioritarie in specifici ambiti, tra cui quello della **ricostruzione dopo eventi calamitosi**.

Sempre in relazione al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, il Piano rileva l'utilità di sistemi di finanziamento, punto su cui concordiamo pienamente.

Tra questi si fa riferimento all'inserimento, tra i titoli di debito sovrano, degli strumenti 'green' (cd. **BTP Green**), con l'obiettivo di finanziare interventi e spese del bilancio dello Stato a sostegno di investimenti nel campo della sostenibilità ambientale. In tal senso, il Governo intende rafforzare il proprio impegno tramite le nuove emissioni green, che saranno condotte attraverso sia la riapertura di titoli già in circolazione, sia introducendo nuovi titoli sul mercato.